



USAL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

Título: "PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN LA EXPERIENCIA PILARENSE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO"

Alumna: Pérez, Magalí Soledad

Tutora de Tesis: Ramella, Sonia

Año: 2018

Índice

INTRODUCCIÓN Y ESTADO DEL ARTE.....	3
MARCO TEÓRICO.....	17
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	30
DISEÑO METODOLÓGICO.....	31
DESCRIPCIÓN DEL CASO.....	34
DIFICULTADES PRESENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PP.....	42
HALLAZGOS: PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	68
SITIOS CONSULTADOS.....	73
ANEXOS.....	75

A modo de caracterización, y como se señaló por Di Primo (2014: 2) podemos decir que el Presupuesto Participativo es una política que pone a disposición de la población una determinada proporción del presupuesto público para que éstos puedan definir o incidir en la determinación del destino que este dinero tendrá (Figueroa, 2004).

La experiencia ha mostrado a lo largo de los años no pocos éxitos en la aplicación, siendo el caso más replicado cuando menos como ejemplo de base la ciudad de Porto Alegre, en Brasil (Cabannes, 2005:20). Como señala Golfrank (2006:4) el PP¹ de dicha localidad fue reconocido por las Naciones

¹ En adelante PP se utilizará como forma abreviada de Presupuesto Participativo. Otras abreviaturas a utilizar son:

HCD- Honorable Concejo deliberante.

PE- Poder Ejecutivo o PEL- Poder Ejecutivo Local.

PL- Poder Legislativo o PLL- Poder Legislativo Local.

PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN LA EXPERIENCIA PILARENSE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

INTRODUCCIÓN Y ESTADO DEL ARTE

Se ha observado en forma generalizada que en los últimos años se dio un notorio crecimiento de la participación ciudadana (Montecinos, 2009). En consonancia con eso el Estado ha decidido -desde sus distintos niveles- generar y promover programas e instituciones que representen un aumento de los canales e instancias de participación, permitiendo a los ciudadanos mayor cercanía con lo público. Es en este contexto que el Presupuesto Participativo surge como una de las herramientas que expresa la búsqueda por responder a las demandas de apertura y ampliación de las vías de participación y los mecanismos de transparencia (Calvo Vérguez, 2011); presentándose también como una forma de legitimación y adopción de políticas públicas más eficaces (Brugué, Font y Gomá; en Ramella y Galván, 2012)

A modo de caracterización, y retomando lo señalado por Di Primio (2014: 2) podemos decir que el Presupuesto Participativo es una política que pone a disposición de la población una determinada proporción del presupuesto público para que éstos puedan definir -o incidir en- la determinación del destino que este dinero tendrá (Fidyka, 2004).

La experiencia ha mostrado a lo largo de los años no pocos éxitos en la aplicación, siendo el caso más replicado cuando menos como ejemplo de base la ciudad de Porto Alegre, en Brasil (Cabannes, 2005:20). Como señala Golfrank (2006:4) el PP¹ de dicha localidad fue reconocido por las Naciones

¹ En adelante PP se utilizará como forma abreviada de Presupuesto Participativo. Otras abreviaturas a utilizar son:

HCD- Honorable Concejo deliberante.

PE- Poder Ejecutivo o PEL- Poder Ejecutivo Local

PL- Poder Legislativo o PLL- Poder Legislativo Local

Unidas como una de las mejores prácticas de gobierno urbano en 1996 durante la conferencia de Habitat II, en la cual se lo define como “[Un] proceso [que] está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso.” La experiencia de Porto Alegre ha sido replicada en una gran cantidad de ciudades de todo el mundo desde sus inicios en 1989 hasta la fecha, realizándose de forma un tanto distinta de una localidad a otra (Ramella, 2012). Esto ha sido posible gracias a la gran capacidad de adaptación del instrumento, y a la vez ha generado dificultades para definir y teorizar respecto al PP. Como señala la autora, para 2008 el PP se había replicado en más de 50 países alrededor del mundo.

En el caso argentino, luego de la crisis del año 2001 comienzan a darse las primeras propuestas de presupuesto participativo en municipios argentinos, lo que surge no sólo como respuesta al problema económico, sino también con la intención de reconciliar al ciudadano con la política y la cosa pública. De esto se desprende una noción del PP como aporte a la legitimidad² de los gobiernos, ya que lleva a los ciudadanos a salir de la pasividad a ocupar un rol activo en el diseño y ejecución de políticas, pudiendo ejercer mayor control de las cuentas públicas.

El primer municipio en implementarlo fue la ciudad de Rosario en 2002. La misma, en los '90 había comenzado un proceso de planificación estratégica y descentralización municipal (Pinillos y Signorelli; 2014) donde poco a poco el proyecto fue cobrando mayor envergadura; y es desde ese momento en que cada vez más localidades a lo largo y a lo ancho del país han incorporado el PP con la idea de fortalecer la democracia.

Desde ese primer caso de aplicación en la República Argentina, hasta la fecha se han realizado intentos por recabar información sobre los crecientes casos de aplicación local, en este sentido, en 2009 se creó la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), por iniciativa de la Secretaría de Asuntos

² Legitimidad definida por Lipset (1959) como la capacidad de mantener la convicción de que las instituciones existentes, las prácticas y los medios utilizados son los más adecuados para dirimir las cuestiones públicas.

Municipales del Ministerio del Interior de la Nación en conjunto con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

La gran diversidad de casos en los que se ha replicado la herramienta ha llevado a la necesidad de realizar estudios que caractericen la realidad argentina, permitiendo una mayor descripción de la experiencia local y aportando material teórico para mejorar el diseño y la aplicación del programa. En ésta línea, Ramella (2013:1) en su análisis del caso nacional arriba a ciertas conclusiones sobre aspectos generales, afirmando que “los PP argentinos se distinguen por su carácter consultivo, micro participación, de organización territorial y bajo presupuesto asignado.”

De las experiencias registradas por la RAPP se desprende que para 2011 se notaban dos marcadas tendencias en cuanto a características de los casos argentinos: las administraciones locales donde se ha aplicado el programa pertenecen a la categoría municipios; y la mayoría de los casos se encuentran concentrados (geográficamente) en la zona central del país (principalmente en Bs. As., Córdoba, Santa Fe y Mendoza por ejemplo) (Ramella, 2013).

Según informes sobre el caso, “El PP en Argentina se asocia a las grandes aglomeraciones urbanas y presenta baja penetración en las pequeñas ciudades. Ello es consistente con la impronta histórica del PP en el país, relacionada con una grave crisis de legitimidad y con la necesidad de “acercar el gobierno a la gente”, dado que en las pequeñas concentraciones poblacionales esa distancia es menor.” (UNICEF, 2013:16)

Para 2011 Buenos Aires ya era la provincia que contaba con la mayor cantidad de experiencias de gobiernos locales que implementan PP, seguida por Santa Fe, Mendoza y Córdoba. (Ramella, 2013); en dicho distrito se han ido sumando una gran cantidad de municipios siendo más de 60 aquellos que en todo el país han incorporado esta forma de participación.

El impulso que ha tenido el PP en Argentina en los últimos años y el volumen de población a la que alcanza este programa (que se aplica o aplicó al menos un tiempo en algunas de las ciudades más populosas del país como Rosario y

CABA) le aporta relevancia a la herramienta haciendo necesario un análisis de casos de los municipios donde se presenta con el objetivo de observar las características y aspectos favorables para el contexto local y aquellas que dificultan el éxito del PP, a fin de que devenga en “buenas prácticas” para localidades que deseen comenzar a aplicarlo o introducir mejoras en el programa ya aplicado.

Dada la variedad en los diseños y en la práctica del PP, los resultados no son los mismos para todas las experiencias. Tal es así que en algunos casos se mantiene el incremento³ en la cantidad de ciudadanos que participan junto con un elevado porcentaje de ejecución de los proyectos y sostenibilidad en el tiempo; en ciertos casos se ha discontinuado el programa; y otros presentan bajos niveles de ejecución de proyectos o bien disminución el grado de participación de los ciudadanos. Del estudio que hace Goldfrank (2006:25) sobre los casos latinoamericanos se desprende que incluso dentro del mismo país hay una gran variedad de resultados y “A pesar de su aparente falta de éxito generalizado en estos países, hay numerosas experiencias locales con resultados impresionantes en términos del mejoramiento de la transparencia, reactivación de la sociedad civil y de la participación, y de la expansión de los servicios públicos hacia sectores hasta entonces excluidos.”

6

Como resultado del segundo encuentro nacional de PP realizado en 2009 se elaboró un informe que constituye un claro aporte a la identificación de ciertas dificultades presentes en las experiencias locales. Tomaremos algunos casos de aplicación del programa que aportan datos cruciales para entender o aproximarse a las dificultades de gestión del mismo, ya que en todos los casos el programa no logró persistir en el tiempo.

En primer lugar, San Carlos de Bariloche, donde los principales problemas encontrados fueron la falta de recursos humanos asignados al PP, deficiencias en el área de comunicación del programa, dificultades para el trabajo coordinado entre distintas áreas y falta de involucramiento de las mismas en el proceso propio de ejecución de la política. Por su parte Campana, en cuyo

³ Como por ejemplo el caso de PP en Rosario en los periodos 2003- 2004 y 2010-2013 (Pinillos, 2014), CABA entre 2005-2006, donde pasa de 6000 a 9000 la cantidad de participantes (Díaz, 2011: 56) y Maipú, en Mendoza entre 2007-2009 (Díaz, 2011)

caso se observan obstáculos como la falta de presupuesto destinado a la comunicación del proyecto, escaso involucramiento del personal administrativo de las distintas áreas municipales, un alto nivel de rotación del personal a cargo y el incumplimiento del calendario estipulado para la ejecución.

Otro caso a tener en cuenta es el de Comodoro Rivadavia, experiencia en la cual además de problemas en el área de comunicación del PP se dio la desinformación del personal, ausencia de un marco legal, falta de articulación y deficiencias en el análisis de proyectos; Necochea, en donde una de las principales dificultades encontradas refiere al circuito administrativo, especialmente a la articulación entre las áreas, problemas en torno al análisis técnico de los proyectos (escasa participación e involucramiento de los equipos correspondientes) y falta de una comunicación estratégica con objetivo de estimular la participación. Y por último, el municipio de San Fernando por su parte, presenta fallas principalmente en la comunicación con los vecinos, la articulación al interior del circuito administrativo, falta de capacitación y problemas para la ejecución de los proyectos. (RAPP, 2009: 71-81⁴ y Di Primio, 2014: 4-6)

7

En síntesis vemos que entre las principales problemáticas que presentan en la práctica los PP en Argentina, los factores más recurrentes son la **desinformación** y la **falta de coordinación** interna –ambas relacionadas con los recursos humanos y los actores involucrados–, el **poco apoyo político**, así como las fallas en la estrategia de **comunicación** del programa y la falta de **recursos**.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar de manera exploratoria las distintas problemáticas y dificultades atravesadas por el Presupuesto Participativo en el Municipio de Pilar en 2015 y 2016. En este sentido anticipamos que, al igual que los casos mencionados, el municipio de Pilar presenta ciertas fallas en su implementación y cabe destacar que pese a la baja que sufrió la aplicación del PP en el período estudiado, el instrumento aún continúa vigente.

⁴ "II Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos" Red Argentina de Presupuesto Participativo. Disponible en <https://es.scribd.com/document/43468627/Conclusiones-II-Encuentro-Nacional-de-Presupuestos-Participativos>

En primer lugar, como bien señala la prensa local⁵, el contexto político en el que se ve inmersa la administración pública local se presenta como inestable en el período 2015-2016 donde como ya dijimos tiene lugar el cambio de color partidario como resultado de las elecciones. Por otro lado, el área mostraba para inicios de 2016 falta de capacitación y experiencia de los recursos humanos así como escaso seguimiento de los proyectos en ejecución, ambas cuestiones citadas en el informe de transición de Sainz y Lenzi (2015).

Otra cuestión para destacar son las obras inconclusas correspondientes al PP, cuestión que señalan tanto Sainz y Lenzi (2015) como los medios⁶ pilarenses. Por último, tanto Lagomarsino como Marcelo Guzmán (ver entrevistas en anexos) dicen que el área atravesó una transición desordenada, en la que se perdió valiosa información y notaron problemas en la comunicación del PP. Éstos cambios organizacionales⁷ como lo fueron no sólo el cambio de autoridades sino también del esquema administrativo son cuestiones a tener en cuenta en el análisis del PP en Pilar.

En el caso de Pilar en 2014 se crea la Dirección de Presupuesto Participativo, a partir de la Ordenanza EXPEDIENTE N° 14.942 – 536/1 siendo este el punto desde el cual comienza a tomar forma la implementación de la herramienta en el municipio. A través de la misma se creó un órgano de aplicación, el cual encuentra entre sus atribuciones la convocatoria y el desarrollo de las diferentes instancias del PP, siendo su obligación garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa. En cuanto a lo financiero se otorgó un presupuesto del 0,5% (entre seis y ocho millones de pesos aproximadamente) a repartirse únicamente entre ocho localidades del Partido como lo que se denominó una “prueba piloto” del programa. Debe tenerse en cuenta que la norma establece una asignación del 1% del presupuesto municipal en 2016 y un 2% en 2017.

⁵ “Pilar: radiografía de un Concejo que calca la realidad política actual” (21 de febrero de 2017) Recuperado de: <http://www.lettrap.com.ar/nota/2017-2-21-pilar-concejo-deliberante>

⁶ “Presupuesto Participativo 2016 se pone en movimiento” (12 de febrero de 2016) Diario Resumen. Recuperado de: <http://www.diarioresumen.com.ar/blog/2016/02/12/el-presupuesto-participativo-2016-se-pone-en-movimiento/>

⁷ “Lagomarsino llena los casilleros” (1 de septiembre de 2016) Recuperado de: <http://www.pilaradiario.com/politica/2016/9/1/lagomarsino-llena-casilleros-63378.html>